Capítulo 3

Montesquieu, Madison e o Estado constitucional

O objetivo deste capítulo é apresentar o constitucionalismo moderno na versão dos dois autores mais influentes desta tradição teórica: Montesquieu e Madison. Esta teoria é particularmente importante por ter influenciado grandemente a extensão de quase todas as constituições modernas e contemporâneas.

No capítulo anterior vimos como a tradição liberal substitui lentamente a republicana sem, contudo, renunciar a importantes elementos dela (a idéia do império das leis, a importância das leis para o exercício da liberdade). No século XVIII as duas tradições conhecem uma ulterior modificação graças a alguns autores preocupados em aplicá-las no estudo de ordens jurídicas concretas. Nasce assim o **constitucionalismo** moderno de Montesquieu e Madison, que recebe uma formulação filosófica rigorosa na filosofia do direito de Kant, inspirado pelo pensamento político de Rousseau, cujas posições oscilam dramaticamente entre liberalismo, republicanismo e radicalismo democrático. No século XIX alguns autores tentarão conciliar o liberalismo com o republicanismo clássico (Constant) e com a moderna democracia de massa (Mill e Tocqueville), preparando o caminho para a democracia liberal contemporânea. Mas será Hegel a encerrar a maneira "moderna" (no sentido definido na introdução) de pensar a política como uma filosofia que representa ao mesmo tempo a síntese e a superação daquelas dos seus predecessores e que abre novos horizontes para o pensamento político.

Isso vale também em relação a um outro grande tema da filosofia política moderna: o das paixões. Normalmente, a modernidade é ligada ao conceito de razão, e indubitavelmente pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau ou Kant contribuíram para o desenvolvimento daquele que em alemão é chamado de *Vernunftrecht*, de direito racional. Contudo, um dos elementos mais vistosos do pensamento político moderno até Hegel é justamente o apelo

para as paixões, e é curioso que precisamente este aspecto seja o mais negligenciado pelos comentadores. Uma exceção parcial é feita normalmente para Hobbes, já que ele afirma basear sua teoria da política sobre as paixões de maneira tão clara e forte que seria impensável deixar de lado este elemento. Mas ainda assim se prefere insistir no caráter presumidamente racional da legitimidade do Estado oferecida por Hobbes. Só poucos comentadores põem no centro de suas análises afirmações como a célebre sentença hobbesiana segundo a qual uma paixão com a qual sempre se pode contar é o medo (ou prestam atenção ao fato de Montesquieu considerar certas paixões como as "molas" que mantêm vivas as várias formas de governo). Esta atitude deriva, talvez, do fato de que já no fim do século XVIII e no início do XIX o tema das paixões desaparece, substituído por aquele dos interesses racionais, como mostrou agudamente ***Albert Hirschman***, ou por aquele das carências ou necessidades teorizadas primeiramente por Hegel (que, contudo, está longe de condenar as paixões enquanto moventes da ação). A partir deste momento, a dimensão do político já não é baseada numa imutável psique humana dominada por afetos irrefreáveis, mas é em contingências de certa maneira externas à natureza humana ou – no caso de Hegel – nos indivíduos particulares. O caráter racional dos interesses e aquele objetivamente inelutável das carências ou necessidades fazem com que o elemento subjetivo e passional se torne cada vez menos relevante para a esfera da política, que chega a constituir uma dimensão secundária e, fundamentalmente, irrelevante da mesma, dominada agora por forças irresistíveis localizadas fora do ânimo humano. A história do pensamento político toma novo rumo.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses. Argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo.* Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2002.

3.1 Montesquieu e o espírito das leis

Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de ***Montesquieu*** (1689-1755) foi antes um homem político e escritor do que um teórico e jurista. Ele chegou a ser presidente do parlamento da cidade de Bordeaux, cujo poder na época era mais simbólico do que real, e alcançou fama ainda em vida com a publicação do romance alegórico *Cartas Persas* (1721). O romance é formado por cartas

Sobre Montesquieu veja-se ALTHUSSER 1972, ARON 1997, QUIRINO e SADEK 2003, SANTOS 2002 e STAROBINSKI, 1990.

fictícias trocadas por Rica e Usbek, dois persas em viagem pela Europa e seus amigos em pátria. Nelas, os viajantes descrevem, com o olhar pasmado de quem observa certas coisas pela primeira vez, a França da época e seus costumes. Montesquieu se serve, então, de um estratagema comum a vários escritores e moralistas do seu tempo para mostrar as absurdidades e os vícios da sua própria sociedade. Apesar de ocupar-se de muitas questões, o livro se oferece a uma leitura política por duas razões: a primeira é a descrição feita pelos persas das instituições políticas francesas e de outros países; a segunda é a circunstância de que eles provêm de um país considerado (com ou sem razão) um paradigma de despotismo. O próprio Usbek mostra ser um tirano cruel que governa com o medo e a força bruta o seu harém e a última carta do livro revela o extremo ato de revolta duma das suas mulheres, Roxana, que antes de morrer suicidando-se expressa ao marido-tirano todo seu desprezo e ódio. O tema do despotismo e de sua estupidez e crueldade desenvolverá um papel central na obra principal de Montesquieu, o monumental ***O espírito das leis***, publicado em 1748, mas no qual o autor trabalhou por vinte anos.

As citações do Espírito das leis serão feitas da seguinte maneira: EL (= Espírito das Leis), número romano (= livro), número árabe (= capítulo); número árabe (= página de MONTESQUIEU 1973).

Como anuncia o título, Montesquieu não quer simplesmente colecionar e comparar vários ordenamentos jurídicos, mas encontrar o espírito que os anima e que, embora diferente em cada país, obedece a regras gerais formuláveis com base na observação de determinados fatores (como o clima do país, suas características geográficas, a religião, a estrutura social etc.). O caráter monumental da obra deriva justamente da tentativa de considerar todos estes fatores na sua influência sobre as sociedades, os costumes e as leis (que da sociedade e dos seus costumes são um reflexo, segundo a tese principal do autor). Este enfoque teve uma grande influência na história do pensamento político e faz com que muitos considerem Montesquieu um dos pais da sociologia (cf. ARON 1997). Contudo, o caráter da obra não é meramente descritivo.

Inicialmente, o nosso autor introduz três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico (EL II, 1; 39). De fato, o **governo despótico** assim como Montesquieu o descreve (um Estado no qual há um senhor absoluto que domina sozinho sobre os súditos de maneira incontestada) nunca se deu, nem no

caso do ***império otomano*** por ele mencionado. O de despotismo representa antes uma espécie de conceito limite do pensamento político do nosso autor, isto é, uma forma de governo intrinsecamente má. Nesta avaliação negativa está implícito, portanto, um momento normativo que impõe evitar o despotismo custe o que custar. Portanto, Montesquieu reúne as outras duas formas, a republicana e a monárquica, sob a denominação geral de **governo moderado**: qualquer forma moderada de governo é preferível ao despotismo. O **governo republicano** pode ser democrático ou aristocrático. Nele o povo (na sua totalidade ou uma parte dele) é soberano e legislador ou diretamente (democracia) ou por meio de intermediários (aristocracia). O **governo monárquico** descrito no II livro corresponde à assim chamada monarquia gótica, como a francesa precedente ao triunfo do absolutismo. Nela o monarca governa não de forma absoluta mas com base em leis fundamentais (subtraídas ao poder do próprio rei) e com a ajuda de poderes intermédios, a saber, a nobreza, o clero e os magistrados (por ex., os membros de parlamentos locais como aquele de Bordeaux). Abolir estes corpos intermédios significa, para Montesquieu, criar uma democracia (quando o rei perde o poder) ou um despotismo. Deste ponto de vista, a crítica ao absolutismo francês da sua época (assim como àquele teorizado por Hobbes) é evidente: mais um elemento normativo implícito na teoria montesqueiana.

Fundado por Osman I (em árabe Uthmān, de onde deriva o nome "otomano"), nos séculos XVI e XVII o império constava entre as principais potências políticas da Europa e vários países europeus temiam os avanços otomanos nos Bálcãs. Para maiores informações sobre esse império consulte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Imp%C3%A9rio_otomano>.

Cada uma das três formas de governo possui um princípio que lhe é próprio. Com este termo (e com o termo "mola do governo") Montesquieu se refere às paixões humanas que mantêm vivos e "movimentam" os governos (EL III, 1; 49).

O princípio da democracia é a **virtude**, entendida não em sentido moral, mas como virtude política ou cívica (EL III, 5; 52 em nota; cf. também EL Advertência do autor; 29). Uma democracia se sustenta somente se seus cidadãos possuem virtude cívica e não são corruptos. Se, porém, prevalecerem a ambição e a avareza (numa palavra: o egoísmo), o cidadão, que antes era "livre com as leis", agora quer "ser livre contra elas" (EL III, 3; 50). A virtude é definida como "o amor pela república" ou "pela pátria" que "acarreta a pureza dos costumes", a qual por sua vez "acarreta o amor pela pátria" (EL V, 2; 69).

Montesquieu identifica aqui um aspecto fundamental da democracia que estará no centro das análises de Tocqueville, como veremos: **o amor pela pátria é amor pela democracia e este é amor pela igualdade**, que "limita a ambição unicamente ao desejo, à felicidade de prestar à sua pátria serviços maiores que os outros cidadãos", sem por isso tornar-se desejo de honra (que é o princípio da monarquia); isso faz com que a felicidade dos indivíduos numa democracia consista "na mediocridade de seus talentos e de suas fortunas" (EL V, 3; 69 s.). Cabe lembrar que o termo "mediocridade" é usado aqui no sentido da mediania aristotélica, não no sentido negativo hoje comum. A maneira pela qual as leis estabelecem e mantêm a igualdade na democracia é agindo contra a diferença de bens, contra o espírito do comércio e controlando os costumes por meio de censores. O princípio da aristocracia é a **moderação**, pela qual o corpo dos aristocratas deve controlar-se no exercício do seu poder sobre o povo (EL III, 4; 51). O princípio da monarquia é a **honra**, já que este governo supõe "preeminências, categorias e mesmo uma nobreza de origem" (EL III, 7; 53). O princípio do despotismo é o **medo**, pelo qual todos temem o senhor e permanecem sob o jugo do seu regime de terror (EL III, 9; 53 s.).

O livro mais conhecido do *Espírito das leis* é o décimo primeiro, no qual Montesquieu expõe sua célebre teoria da **separação dos poderes**. Neste livro o nosso autor introduz importantes novidades no seu sistema. Em primeiro lugar aparece uma definição de **liberdade política** como "o direito de fazer tudo o que as leis permitem" e não na simples capacidade de fazer o que se quer. Esta última é chamada por Montesquieu de independência e caracteriza o estado de natureza; é, portanto, uma falsa liberdade, já que se encontra continuamente ameaçada pela violência dos outros. A verdadeira liberdade só se dá quando existem leis que determinam o que o cidadão pode ou não fazer (EL XI, 2; 155 s.). A forma de governo na qual se encontra esta liberdade não é nenhuma daquelas descritas acima, mas uma nova, introduzida no capítulo 6, dedicado à constituição inglesa: é a **monarquia constitucional**, que difere da gótica por ser organizada ao redor da distinção entre três poderes: o legislativo, o executivo e o judiciário (que Montesquieu chama de "executivo das coisas que dependem

do direito civil"). Esta distinção é fundamental para assegurar a liberdade política porque ela representa uma garantia contra os abusos do poder (que são a pior ameaça para a liberdade). Com uma sentença que se tornou uma das mais conhecidas e citadas da história do pensamento político, Montesquieu afirma: "para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder" (EL XI, 4; 156). Num Estado deste tipo, a liberdade política se manifesta como "esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança" (EL XI, 6; 157). Quando o poder legislativo e o executivo estão reunidos numa única pessoa, não pode haver liberdade, e "tudo estaria perdido" se os *três* poderes fossem exercidos todos pelo mesmo homem (como no despotismo) ou pelo mesmo grupo de homens, quer pelos nobres (como na aristocracia), quer pelo povo (como na democracia que, portanto, não garante a liberdade política). Esta idéia será retomada por muitos autores (entre eles Kant) que afirmarão que a democracia é uma forma despótica de governo justamente porque os três poderes são exercidos pelas mesmas pessoas.

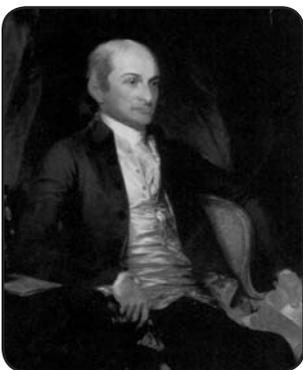
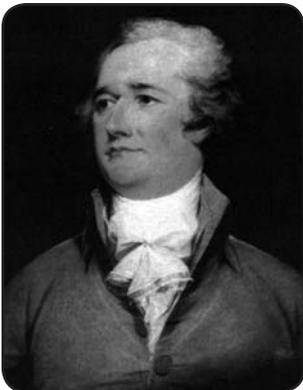
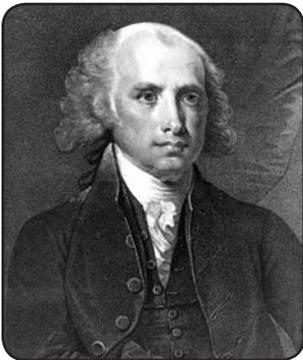
Em destaque na imagem, Hitler e Mussolini. Segundo a teoria de Montesquieu, independente do que faça um ditador no poder, ele nunca será justo, porque uma ditadura não obedecerá à separação dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Essa separação é o que impede, segundo tal autor, que o poder se exceda: "o poder freia o poder".

A originalidade de Montesquieu consiste na capacidade de relacionar duas posições tradicionais da história do pensamento político: a teoria do governo misto e a teoria da distinção dos poderes. A primeira aparece já em Platão e é defendida por inúmeros autores ao longo dos séculos, incluído Maquiavel, como vimos. Segundo tal teoria, o governo melhor é aquele que reúne harmonicamente um elemento monárquico (um rei), um aristocrático (um senado) e um democrático (uma assembléia popular) que se equilibram reciprocamente. A segunda teoria distingue entre o poder de fazer leis e o de aplicá-las (às vezes se diferencia entre a implementação positiva das leis e a sanção da violação das leis, isto é, entre poder executivo e poder judiciário). Não necessariamente esta distinção implica uma separação dos poderes: poderes distintos podem ser exercidos por uma mesma instância (como no caso do poder executivo e do federativo em Locke, que são exer-

Howard Chandler Christy. *A assinatura da Constituição dos Estados Unidos*, 1940 (óleo sobre tela).

cidos ambos pelo governo). Em Montesquieu os poderes devem ser exercidos por instâncias distintas a fim de alcançar um equilíbrio, como na teoria do governo misto. Esta reformulação das duas teorias clássicas terá uma enorme influência sobre os Pais Fundadores norte-americanos e a constituição por eles elaborada em 1787.

3.2 Madison e as facções

Em 1787, à cidade norte-americana da Filadélfia, chegaram representantes dos trezes estados que em 1776 tinham proclamado sua independência da Inglaterra para dar vida aos Estados Unidos da América. A razão que levou a convocar esta convenção era a manifesta inadequação da existente constituição do país, os Artigos da Confederação, que deixavam quase todo o poder aos estados, com um governo central fraco e impotente para agir até nas emergências (como no caso de uma revolta armada no estado de Massachussets, a chamada "revolta de Shay", que na realidade não passou de um pequeno levante, mas foi reprimida com muita demora e depois de uma constrangedora confusão de atribuições entre as autoridades públicas). Os membros da convenção receberam o mandato para rever os Artigos, mas acabaram escrevendo uma nova constituição, que foi submetida aos parlamentos estaduais para ser aprovada. Nos meses que precederam à aprovação definitiva da nova carta constitucional se abriu um debate vivaz e animadíssimo tanto nos jornais como nas assembléias entre os defensores do novo projeto e os defensores dos Artigos, denominados pelos adversários de Antifederalistas (quando na realidade defendiam um federalismo mais radical e se preocupavam com o excessivo poder que o futuro governo central teria concentrado em suas mãos). Entre os que participaram do debate se distinguiram três autores que assinaram uma série de artigos com o mesmo pseudônimo, Públio. Dois deles, James Madison (1751-1836) e Alexander Hamilton (1755-1804), tinham sido membros da convenção e acabaram sendo respectivamente presidente dos EUA e Secretário do Tesouro (o primeiro da história do país). O terceiro, John Jay (1745-1829), era um célebre jurista e foi o primeiro chefe da Corte Suprema estadunidense. Os artigos de "Públio" são con-

De cima para baixo: James Madison, Alexander Hamilton e John Jay.

siderados ainda hoje uma obra-prima do constitucionalismo moderno e são conhecidos como *Federalist Papers* (conhecidos em português como *Artigos do Federalista*). ***Nesta seção analisaremos em particular um artigo, o décimo, escrito por Madison.***

O Federalista será citado da seguinte maneira: FP (= Federalist Papers), número romano (= número do artigo), número árabe (página de HAMILTON, JAY e MADISON 2003.

O ponto de partida da reflexão madisoniana é a preocupação, que ele compartilha com os outros autores do *Federalista*, Hamilton e Jay, com a presença inquietante das facções. Conforme uma velha idéia comum a toda a tradição republicana desde Cícero, elas constituiriam a pior ameaça à paz interna, à segurança e à estabilidade do Estado. Contudo, a definição de facção oferecida por Madison remete menos às facções políticas, ou seja, aos partidos, e inclui qualquer forma de grupo organizado ao redor de um elemento comum, que pode ser um interesse particular ou uma paixão. Eis sua célebre definição:

> "Por facção entendo um determinado número de cidadãos, quer constituam uma maioria ou uma minoria face ao todo, que são unidos e animados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos dos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e globais da comunidade" (FP X, 80).

Cabe salientar que o elemento aglutinante duma facção pode ser um interesse *ou* uma paixão comum. Como já vimos no vocabulário dos filósofos morais do século XVIII, o interesse é quase sempre uma paixão. O uso dos dois termos feito por Madison nesta circunstância implica, porém, uma diferença substancial entre eles, e remete, portanto, à idéia de que o interesse seja algo de racional, já que se contrapõe às paixões, que, por definição, são a-racionais ou irracionais. O fato de todos os homens possuírem paixões e interesses é evidentemente para Madison um motivo suficiente para concluir a inevitabilidade das facções. A própria experiência política nos mostra a verdadeira face da natureza humana, pois ela deriva do fato de os homens serem incapazes por si mesmos de autogoverno. Madison escreve no artigo 51 do *Federalista*:

> "Mas o que é o governo em si próprio, senão a maior de todas as reflexões acerca da natureza humana? Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários nem controles externos nem internos sobre o governo" (FP LI, 326).

Voltando então ao artigo 10, podemos constatar que Madison identifica uma pluralidade de causas possíveis para o surgimento de facções, e quase todas elas remetem à existência de paixões ou de elementos irracionais. "As causas latentes de facção estão disseminadas na natureza do homem", segundo Madison (FP X, 80). A natureza humana apresenta características imutáveis. Uma delas é a falibilidade da razão, que leva os indivíduos a formarem diferentes opiniões na impossibilidade de chegar a uma verdade última acerca das coisas humanas – contrariamente à crença hobbesiana no fato de que pelo menos alguns indivíduos seriam capazes de atingir tal verdade através do uso correto da sua razão. A guerra das opiniões, que tanto preocupava Hobbes e que na visão dele só podia ser terminada pela vontade soberana do Leviatã, é segundo Madison não somente inevitável, mas também inextinguível. Enquanto houver uma conexão entre a razão falível e o amor-próprio, as opiniões e as paixões dos indivíduos se influenciarão reciprocamente, criando um círculo vicioso do qual as facções são um produto (ibid.).

Mas há um outro elemento que provoca o surgimento das facções: a diversidade das faculdades humanas faz com que os indivíduos possuam em graus diferentes o desejo e a capacidade de adquirir propriedade. Em outras palavras: há indivíduos que por sua natureza, ou seja, com base nas suas faculdades naturais, são mais dotados do que outros a acumular riquezas e, além disso, a predominar em esferas diversas de atividade econômica (agricultura, especulação financeira, comércio etc.). Os diferentes graus e os diferentes tipos de propriedade, que resultam disso, fazem com que os respectivos proprietários desenvolvam sentimentos e pontos de vista diversos e às vezes conflituosos em relação à própria instituição da propriedade privada e aos interesses que deveriam ser objeto da política pública. A sociedade se divide assim em partidos ao longo dos diferentes interesses (ibid.) que divergem daquele que Madison considera o verdadeiro interesse da comunidade e que não é necessariamente um interesse econômico. Para o *Federalista*, o bem supremo para cuja defesa é necessária a existência do Estado é a liberdade individual, garantida por direitos intocáveis.

Vista desta ótica, a análise de Madison não é então puramente descritiva ou sociológica; a sua tese possui antes um caráter fundamentalmente ético. O termo "facção" é usado por ele como epíteto moral, num sentido moralmente negativo. A facção é um mal para o Estado e para os cidadãos cujos direitos legítimos são atingidos por ela. Combater os efeitos negativos das facções significa, portanto, combater um mal provocado pela natureza humana inevitavelmente imperfeita, mas contrariamente à maioria dos filósofos morais que achavam que uma luta deste tipo só pudesse ter lugar e ser resolvida no âmbito do espírito humano, na interioridade do indivíduo, na luta da razão contra as paixões ou das paixões benévolas contra as malévolas.

Madison desloca o combate para o mundo das relações sociais e políticas, e encontra uma solução na ação das instituições. O mal das facções (e, portanto, das paixões e dos interesses particulares) deve ser combatido e vencido pelo governo – aquele governo do qual os homens precisam por serem incapazes de autogoverno, como vimos.

Mas também ao constituir o governo surgem dificuldades – e não se trata de dificuldades de pouca conta. O passo do artigo 51 acima mencionado sobre a necessidade do governo prossegue assim:

> "Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro, é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar a si próprio" (FP LI, 326).

Segundo o *Federalista*, a nova constituição representa justamente uma resposta a esta grande questão, já que ela permite que o governo controle os governados e seja por sua vez controlado, seja pelos próprios governados (e é significativo que no parágrafo acima citado Madison não mencione esta possibilidade), seja por si mesmo, através do complexo mecanismo de ***checks and balances*** previsto pela constituição. Inspirando-se em Locke e em Montesquieu, os membros da convenção da Filadélfia previram mecanismos de controle recíproco entre os três poderes: o presidente (o poder executivo) possui direito (limitado) de veto contra o legisla-

Nome dado pelos federalistas ao mecanismo de controle recíproco entre os três poderes.

tivo e aponta os juizes da Corte Suprema; esta última (o judiciário) pode declarar inconstitucionais leis emitidas pelo legislativo; o Congresso e o Senado podem depor o presidente (*impeachment*) e ratificam a nomeação dos juízes da Corte Suprema, além de poder emendar a constituição (subtraindo assim suas decisões a um controle excessivamente rígido pela Corte Suprema). Além disso, o legislativo foi dividido em duas câmaras por duas razões. A primeira era a de garantir voz aos estados quer contra o governo central, quer contra o próprio povo, já que no Senado são representados os estados e não os cidadãos (cada um dos quais tem direito a dois senadores independentemente do número de habitantes). A segunda razão era a de contrabalançar o poder da multidão (expressado no Congresso pelos representantes) pelo poder dos estados (expressado no Senado) e de impedir que os congressistas tomassem decisões apressadas obedecendo à pressão das massas.

Ora, para Madison, o mecanismo através do qual as conseqüências negativas da existência das facções deveriam ser contrastadas consiste em impossibilitar a ação concreta das facções, e isso acontece principalmente graças às dimensões amplas que caracterizam uma república. Com efeito, “se uma facção não tem a maioria, o lenitivo é fornecido pelo princípio republicano, que permite à maioria derrotar os sinistros planos das facções através de votações regulares” (FP X, 82). Quando, ao contrário, a facção possua a maioria, ela deve ser tornada “incapaz de se concertar e levar a efeito esquemas de opressão” (ibid.). Isto só é possível se a assembléia que exerce o poder legislativo é formada por representantes e não diretamente pelos cidadãos, e se o país é demasiado grande para permitir a coordenação e a ação organizada das facções.

Esta última condição é a menos convincente se entendida literalmente, ou seja, se pensamos numa incapacidade de reunir-se e organizar-se por parte dos indivíduos que deveriam formar uma facção. Ela adquire uma certa plausibilidade se pensada à luz do sistema eleitoral americano, que (como muitos outros) prevê que os representantes do povo sejam escolhidos com base territorial. Ora, em cada circunscrição eleitoral – à condição que ela seja bastante grande, conforme invoca Madison – haverá entre os eleitores uma pluralidade de interesses e paixões, que deveria dificultar a forma-

ção do consenso acerca do candidato de uma facção; ou haverá, pelo contrário, uma concordância de interesses ou paixões em vista de formar uma facção. Neste último caso, o representante eleito será, sim, expressão de uma facção, mas este aspecto deveria ser anulado ou balançado pelo fato de a voz dele (e da sua facção) ser só uma entre tantas vozes no interno da assembléia. Em outras palavras: aquele representante que fosse, por exemplo, expressão dos cultivadores de tabaco da Virginia, não teria mais influência sobre o Congresso do que o representante dos comerciantes de Boston.

No que diz respeito à primeira condição, ou seja, ao fato de o poder legislativo ser exercido numa república por representantes e não diretamente pelo povo, cabe salientar que Madison afirma em várias ocasiões desconfiar das assembléias numerosas e, portanto, da democracia direta, e isso independentemente das qualidades dos cidadãos membros das mesmas. Num outro artigo ele escreve:

> "em todas as assembléias muito numerosas, sejam quais forem as características da sua composição, a paixão nunca deixa de arrebatar o cetro à razão. Tivesse cada cidadão ateniense sido um Sócrates, todas as assembléias atenienses teriam ainda assim sido uma multidão desordenada" (FP LV, 348).

E num outro artigo ainda: "quanto mais numerosa for uma assembléia, sejam quais forem os indivíduos que a compõem, tanto maior é a ascendência da paixão sobre a razão" (FP LVIII, 366). Por isto, Madison propõe que haja assembléias formadas de representantes e que sejam:

> "suficientemente numerosas para permitir a realidade do princípio de representação; suficientemente reduzidas para permitir a produção do que poderíamos designar como pensamento coletivo, em vez da simples posse de diálogo encenada previamente pelo jogo das paixões" (ibid.).

A idéia de Madison é que numa assembléia de representantes, que não são expressão imediata de facções e que, pelo fato de terem sido eleitos numa circunscrição bastante ampla, não defendem interesses particulares locais, as decisões serão tomadas tendo em vista o verdadeiro interesse comum.

E quando, apesar de tudo, devesse prevalecer um interesse particular ou uma paixão momentânea, o mecanismo decisório previsto pela constituição (aquele de uma dupla assembléia formada por Congresso e Senado) permitirá a revisão das decisões equivocadas ou parciais. Ao afrouxar o processo decisório, a constituição diminui o risco de erros e de parcialidade e, por isso, no artigo 63 Madison defende este mecanismo como "uma defesa do povo contra os seus próprios erros e ilusões temporários" (FP LXIII, 391).

Não é claro como se possa conciliar a desconfiança de Madison contra o povo e suas opiniões mutáveis, por um lado, e a necessidade de um controle da ação governamental efetuada pelo mesmo povo, por outro. O *Federalista* insiste muito neste último aspecto, mas nunca esclarece de que forma um tal controle deveria dar-se – além da forma mais óbvia, a saber, as eleições. Os antifederalistas temiam que o planejado governo central se tornasse despótico. Eles achavam que a impossibilidade de um controle direto do povo sobre os governantes levasse inevitavelmente a este resultado. A estratégia de Madison nas suas réplicas é dupla: por um lado, ele insiste no fato de que os cidadãos continuariam controlando o governo, embora não explique de que forma; por outro lado, ele aponta para o sistema de *checks and balances* que deveria permitir um controle recíproco das instituições, seja no nível dos órgãos federais através da divisão dos poderes, seja graças ao caráter federal do Estado, que deveria permitir aos governos estaduais controlar o governo central. No fundo, é neste controle institucional que Madison confia, e não no controle popular (e neste ponto ele demonstra inserir-se na tradição republicano-aristocrática da qual falávamos na Introdução).

O constitucionalismo norte-americano representa, portanto, uma fusão da tradição republicana (império das leis, divisão dos poderes, *checks and balances*, luta contra as facções) e da liberal (sumo fim do Estado é a defesa da liberdade individual por meio da garantia de direitos inalienáveis e intocáveis), mas também uma clara rejeição do modelo radical-democrático que previa uma participação ativa e continuada dos cidadãos no processo decisório. Tal participação está no centro do pensamento de Rousseau, que analisaremos no próximo capítulo.

Leitura recomendada

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de. *O espírito das leis* (Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Livros de I a V e o livro XI)

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad., intr. e notas de V. Soromenho Marques e J. C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003 (em alternativa: *O Federalista*. Trad. de M. L. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993). (Artigo 10)

Reflita sobre

- Qual a proposta de Madison e Montesquieu para a relação entre os três poderes; entre o Legislativo, Judiciário e Executivo?
- O que distingue o modelo de contrato social de Locke daquele de Hobbes?
- Montesquieu identifica vários tipos de governo e atribui a cada um deles uma paixão dominante ou "mola" que o mantém ativo. Segundo este autor, quais são as formas de governo e suas respectivas molas?
- Aos olhos de Madison, o maior perigo para uma república é representado pelas facções. Qual é a solução oferecida por este autor para evitar que elas ameacem o bem comum?